

1. POR DENTRO DO GASTO PÚBLICO: PRODUÇÃO E ENCARGOS ESPECIAIS

A presente seção encerra a série de análises iniciada no RAF de setembro, que examinou a composição e a evolução do gasto público federal nos últimos dez anos.

Os grandes números de receitas e despesas públicas têm exposto os desafios fiscais no curto e médio prazo. As metas de resultado e, mais recentemente, o teto de gastos impõem ao Estado a necessidade de observar sua capacidade de financiamento e, portanto, repercutem na forma como os recursos públicos são utilizados. A análise das políticas que o Estado financia, portanto, está inserida, em paralelo aos aspectos fiscais, em uma agenda de eficiência e racionalidade no emprego de recursos naturalmente escassos. Espera-se que a presente análise contribua, ainda que preliminarmente, a essa dimensão mais qualitativa do gasto público federal.

Nos três relatórios anteriores foram analisados os gastos sociais (setembro), de Infraestrutura (outubro) e com Poderes do Estado e Administração (novembro), evidenciando como os recursos públicos foram gastos e como evoluíram no passado mais recente. Neste, o foco recai sobre as despesas com Produção e os gastos classificados como Encargos Especiais. Pela área Produção deve-se entender os gastos da União realizados por meio dos orçamentos fiscal e da seguridade social, notadamente ações de fomento e regulação, e não a exploração direta de atividade econômica, em geral realizada por meio de empresas estatais no âmbito do orçamento de investimento.

De 2007 a 2016, os gastos federais diretamente alocados ao setor produtivo corresponderam a 0,5% do PIB, em média. Em relação ao gasto total, o percentual é próximo a 2%. A área agrega as despesas nas funções Agricultura, Indústria, Comércio e Serviços e Energia.

Já os denominados Encargos Especiais, conceitualmente, englobam despesas às quais não se possa associar um bem ou serviço, como dívidas, ressarcimentos, indenizações e outras afins, representando, portanto, uma agregação neutra¹. Além dos serviços da dívida (juros e amortização) e da repartição de receitas com os entes subnacionais, que representam mais de 90% do total, a função, na prática, é composta por despesas com precatórios, transferências ao Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF), empréstimos no âmbito dos fundos regionais de desenvolvimento (Norte, Nordeste e Centro-Oeste) e subvenções para programas específicos.

1.1 Universo e metodologia da análise

O foco da análise são os recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade social da União. Não contempla, portanto, o orçamento de investimentos das estatais, que compreende as empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto.

Os dados também não consideram as despesas financeiras com juros e amortização da dívida e as transferências aos demais entes por repartição de receitas, que representam os maiores gastos da função Encargos Especiais. No primeiro caso, a exclusão se justifica porque a dívida e seus encargos estão mais relacionados ao financiamento de políticas públicas no passado. As transferências, por sua vez, se referem a mero repasse de recursos arrecadados em nível federal, mas que pertencem a outros entes por determinação constitucional ou legal.

A exclusão das despesas com juros e amortização da dívida não equivale, contudo, a desconsiderar toda e qualquer despesa financeira na nossa análise. Algumas despesas financeiras, como as relacionadas à concessão de financiamentos pela União, podem estar diretamente associadas à execução de políticas públicas e estão contidas no universo analisado.

¹ Conforme Portaria do Ministério do Orçamento e Gestão nº 42, de 14 de abril de 1999.

Adotou-se recorte por função orçamentária, que procura refletir as áreas de despesa que competem ao setor público. A classificação funcional tem a vantagem de ser uma categorização da despesa já consolidada² e relativamente estável no tempo. Além disso, os dados de gastos indiretos publicados pela Receita Federal³ também são agrupáveis por função, sendo possível somá-los aos dados orçamentários e, assim, obter uma visão mais abrangente da atuação estatal em cada área. Por fim, a classificação funcional é adotada por todos os entes da Federação, o que permitirá futuramente a consolidação dos dados nas três esferas.

Todos os dados orçamentários foram extraídos do Siga Brasil Painéis⁴ e são apresentados a preços de outubro de 2017.

1.2 Gastos com Produção

Consideram-se como gastos com Produção as despesas relacionadas às seguintes funções orçamentárias: Agricultura, Indústria, Comércio e Serviços e Energia. Essa agregação tenta espelhar, *grosso modo*, a contida nos últimos dois planos plurianuais da União. Também está alinhada à divisão proposta pela IFI no RAF de maio⁵, quando foi analisado o contingenciamento no âmbito do Poder Executivo.

Os gastos com Produção representam o menor conjunto entre as áreas que compõem o orçamento federal. Em 2016, correspondeu a apenas 2% do total (Gráfico 15). Esse percentual era de 3% em 2007 e reduziu-se gradualmente nos últimos anos, com exceção de 2015, ano em que foram pagos passivos do Plano Safra relacionados às chamadas pedaladas fiscais. Em 2016, os gastos somaram R\$ 31,2 bilhões, ou 0,5% do PIB, que iguala a média desse percentual para o período analisado (Gráfico 16).

GRÁFICO 15. GASTO PÚBLICO FEDERAL POR ÁREA
(2016, EM R\$ BILHÕES E % DO TOTAL, A PREÇOS DE OUT/17)

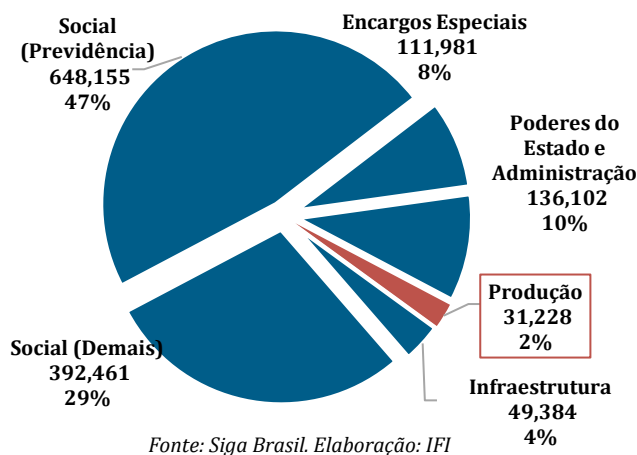
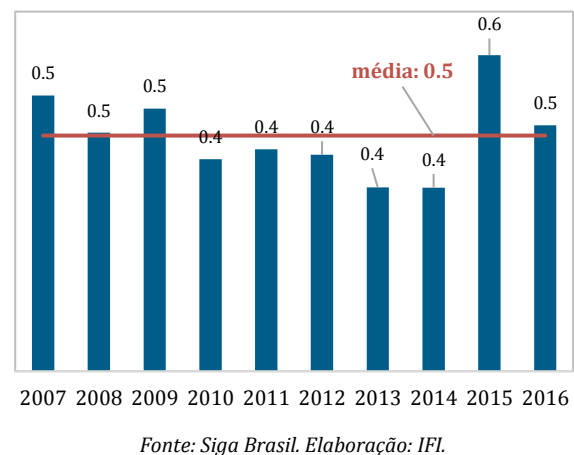


GRÁFICO 16. GASTOS COM PRODUÇÃO (% DO PIB)



A despesas com Produção, no orçamento federal, estão muito relacionadas à Agricultura, que responde por cerca de 78% do total (Gráfico 17). Os gastos da União na área se referem principalmente a operações de financiamento ao setor, seja por meio de concessão direta de crédito (inversões financeiras), seja através da equalização de preços e taxas de juros

² A classificação vigente foi instituída pela Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999, do Ministério de Orçamento e Gestão.

³ Perda de arrecadação decorrente da concessão de benefícios de natureza tributária (gastos tributários).

⁴ O SIGA Brasil é um sistema de informações do Senado Federal sobre orçamento público, que permite acesso às informações do Siafi e a outras bases de dados sobre planos e orçamentos governamentais. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>.

⁵ Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/ifi/publicacoes-ifi>.

em operações subvencionadas pelo governo (despesas correntes). Essas duas modalidades equivalem a quase dois terços da despesa na área e cerca de metade de todo o gasto no setor produtivo.

Em 2007, os gastos com Agricultura respondiam por 63,8% do total no setor produtivo. O crescimento no período não se deu apenas em termos relativos. Nos últimos dez anos, as despesas avançaram 45%, em termos reais (ver trajetória no Gráfico 18). Cabe observar, contudo, que esse desempenho se concentra em 2015 e 2016 e está relacionado, no primeiro ano, ao pagamento de passivos do Plano Safra relacionados às chamadas pedaladas fiscais e, no segundo, à nova sistemática de contabilização dessas obrigações.

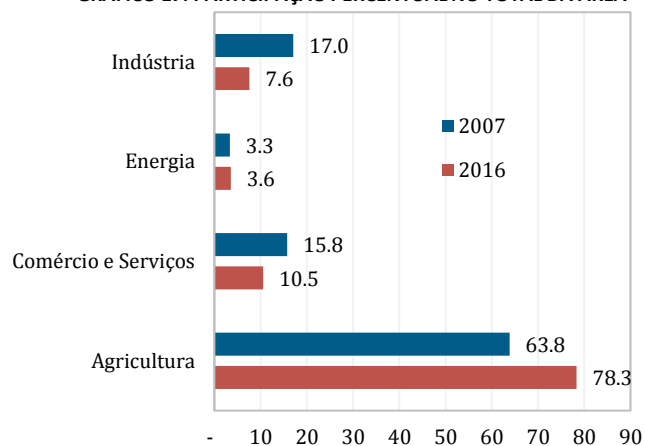
A segunda maior despesa no setor produção é com Comércio e Serviços (10,5%), cuja participação caiu significativamente desde 2007, quando estava em 15,8%. Em termos absolutos, as despesas da área caíram 21% no período, em termos reais, o que decorre basicamente do recuo em despesas no setor turístico.

As despesas com Indústria também recuaram entre 2007 e 2016 tanto em termos relativos (passaram de 17% para 7,3% do total no setor produtivo) quanto em termos absolutos (passaram de R\$ 4,5 bilhões em 2007 para R\$ 2,4 bilhões em 2016). O recuo ocorreu essencialmente entre 2007 e 2009, em função principalmente do fim dos financiamentos no âmbito do Fundo Nacional de Desenvolvimento (FND), extinto em 2010⁶.

Em relação a Energia, a maior parte das despesas com recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade social está vinculada à área regulatória, em particular no âmbito da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) e da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP). Vale lembrar que as empresas estatais no setor de Energia (Petrobrás e Eletrobrás, entre outras) integram o orçamento de investimento das estatais e, portanto, estão excluídas do nosso universo de análise.

Entre 2007 e 2016, as despesas com Energia passaram de 3,3% para 3,6% do total do setor produtivo. Em termos absolutos, os gastos cresceram cerca de 26% (de R\$ 0,8 bilhão para R\$ 1,1 bilhão), já considerando a inflação no período. Do total na função, cerca de dois terços se referem à ANEEL e à ANP.

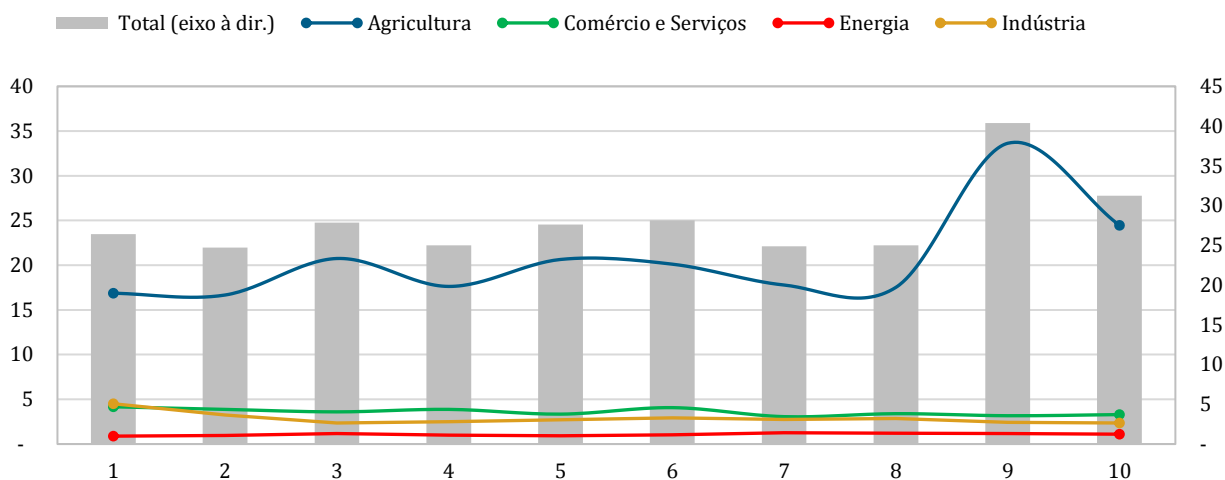
GRÁFICO 17. PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL NO TOTAL DA ÁREA



Fonte: Siga Brasil. Elaboração: IFI.

⁶ Medida Provisória 517, de 30 de dezembro de 2010.

GRÁFICO 18. EVOLUÇÃO DOS GASTOS COM PRODUÇÃO (R\$ BILHÕES, PREÇOS DE OUT/17)



Fonte: Siga Brasil. Elaboração: IFI.

1.3 Principais programas e políticas

Na função Agricultura, metade do gasto se refere a subvenções econômicas em operações de crédito rural. Em valor, a principal delas é a realizada por meio do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). Entre 2007 e 2016, foram gastos R\$ 29,8 bilhões em subvenções do programa (ver trajetória no Gráfico 19). Operacionalmente, essas despesas equivalem, *grossa modo*, ao diferencial de taxas entre o custo de captação de recursos pelas instituições financeiras oficiais e os bancos cooperativos, acrescido dos custos administrativos e tributários a que estão sujeitas, e os encargos cobrados do tomador final do crédito rural.

Nos dois últimos anos, as subvenções do Pronaf tiveram crescimento significativo. Conforme já foi dito, esse aumento está relacionado ao pagamento de passivos da União junto a instituições financeiras em dezembro de 2015 por conta das chamadas pedaladas fiscais, parte deles no âmbito do Pronaf. O equacionamento de passivos em 2015 decorreu de decisões do Tribunal de Contas da União (TCU)⁷, as quais resultaram em nova sistemática de contabilização dessas despesas, elevando também o gasto em 2016.

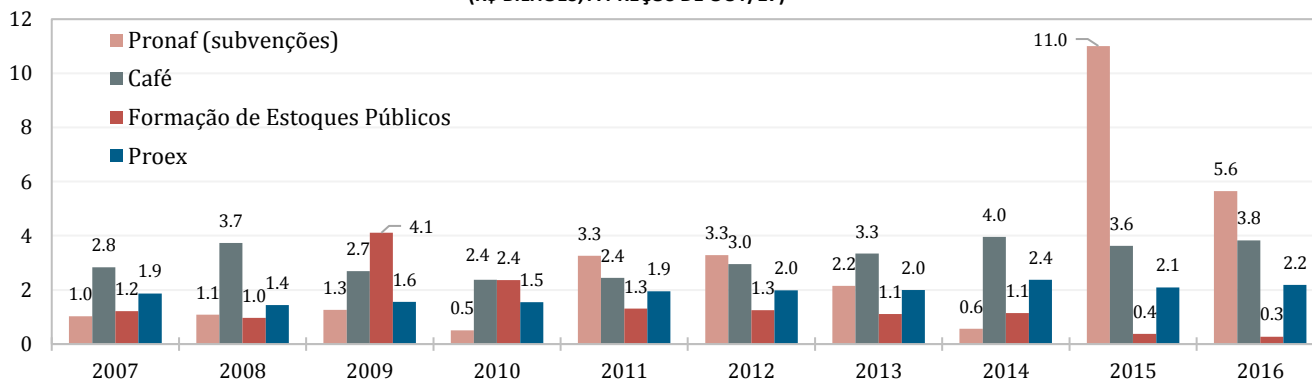
Ainda na Agricultura, destacam-se os financiamentos concedidos ao agronegócio do café, que somaram R\$ 31,8 bilhões entre 2007 e 2016. Diferente das subvenções econômicas, que são despesas correntes no orçamento federal, nessas operações há a concessão de crédito com recursos orçamentários alocados ao Fundo de Defesa da Economia Cafeeira (Funcafé), sendo, dessa forma, consideradas inversões financeiras (despesa de capital). As operações podem compreender o custeio, a colheita, a estocagem e a aquisição de café por terceiros, na forma das linhas de crédito aprovadas pelo poder público.

A atuação da União na Agricultura também se dá por meio da formação de estoques públicos, de acordo com a Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM). Entre 2007 e 2016, essas despesas somaram R\$ 14,1 bilhões. A aquisição pelo governo federal, em resumo, tem como objetivo garantir o preço e a renda ao produtor, formar estoques públicos e regular o abastecimento interno.

⁷ Acórdão 825, de 14 de abril de 2015, e ratificado pelo Acórdão 3.297, de 9 de dezembro de 2015.

Na área de Comércio e Serviços, a principal despesa ocorre no âmbito do Programa de Financiamento às Exportações (PROEX), que permite ao Tesouro Nacional pactuar encargos financeiros compatíveis com os praticados no mercado internacional em operações de financiamento vinculadas à exportação de bens ou serviços nacionais. Entre 2007 e 2016, foram gastos quase R\$ 19,0 bilhões com o programa, dos quais R\$ 12,0 bilhões se referem a financiamentos concedidos com recursos orçamentários (despesas de capital, no grupo inversões financeiras) e R\$ 7,0 bilhões se referem a subvenções econômicas concedidas na forma de equalização de taxas de juros (despesas correntes).

**GRÁFICO 19. EVOLUÇÃO DE ALGUNS DOS PRINCIPAIS PROGRAMAS E POLÍTICAS
(R\$ BILHÕES, A PREÇOS DE OUT/17)**



Fonte: Siga Brasil. Elaboração: IFI.

1.4 Gastos tributários com Produção

Embora o foco da análise tenha sido os gastos diretos com recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade social da União, cabe lembrar, por fim, que muitas vezes a atuação governamental se dá por meio de gastos indiretos relacionados a renúncias tributárias. Esses gastos, que não foram considerados na análise até aqui, podem ser relevantes para algumas áreas da despesa, em especial nas do setor produtivo. Quando somados, para 2016, despesas orçamentárias e gastos tributários, chega-se ao expressivo montante de R\$ 170,3 bilhões⁸ (cerca de 2,7% do PIB), 82% dos quais decorrentes de gastos tributários. Em todas as funções do setor produtivo, as renúncias tributárias superam as despesas orçamentárias.

Essa prevalência se explica pelo setor concentrar as maiores modalidades de renúncia tributária da União, a saber: Simples Nacional (nas funções Comércio e Serviços e Indústria), Zona Franca de Manaus (nas funções Agricultura, Comércio e Serviços e Indústria) e Desoneração da Cesta Básica (na função Agricultura). A estimativa para esses gastos, em 2016, é de R\$ 115,2 bilhões, 83% do gasto tributário total no setor produtivo.

TABELA 8. DESPESA ORÇAMENTÁRIA X GASTO TRIBUTÁRIO EM 2016 – PRODUÇÃO (R\$ MILHÕES)

| Área | Orçamento (A) | Gastos Tributários (B) | Total (C) | B/C (%) |
|---------------------|---------------|------------------------|----------------|-----------|
| Agricultura | 24.458 | 24.896 | 49.354 | 50 |
| Comércio e Serviços | 3.294 | 75.942 | 79.236 | 96 |
| Indústria | 2.364 | 32.288 | 33.401 | 97 |
| Energia | 1.113 | 5.921 | 8.285 | 71 |
| Total | 30.115 | 139.048 | 170.276 | 82 |

Fonte: Siga Brasil e Receita Federal. Elaboração: IFI.

⁸ Os dados sobre gastos tributários foram retirados do Demonstrativo de Gastos Tributários – Bases Efetivas (ano calendário 2014) da Receita Federal.

1.5 Encargos Especiais

A função Encargos Especiais, no conceito legal, deve englobar despesas às quais não se possa associar um bem ou serviço, como dívidas, ressarcimentos, indenizações e outras afins, representando, portanto, uma agregação neutra⁹. Trata-se de uma definição não muito clara, pois, a despeito de exemplificar determinados tipos de gastos que estariam abrangidos no conceito, dá relativa margem de interpretação ao que, de fato, representaria uma agregação neutra.

À parte a imprecisão conceitual, que não é objeto deste levantamento, interessa saber que, na prática, cerca de 93% da função Encargos Especiais são despesas financeiras relacionadas aos serviços da dívida pública (juros e amortização) ou transferências constitucionais ou legais por repartição de receitas com os entes subnacionais (FPE, FPM, entre outros). Excluindo essas despesas, os gastos federais na função reduzem-se para cerca de R\$ 112,0 bilhões, que equivale a 8% de todo o gasto público federal (Gráfico 20).

Cabe observar que esse universo mais reduzido para os encargos especiais também exclui as despesas orçamentárias com o programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), formalmente vinculadas à função. Elas foram consideradas despesas com Habitação e foram analisadas junto com os gastos da área de infraestrutura no RAF de outubro. Isso porque, nesse caso, a vinculação com a função Habitação é direta e poderia subdimensionar o gasto atribuído a ela. Ao incluir o programa, as despesas com Habitação em 2016, por exemplo, passam de R\$ 115 milhões para R\$ 8,3 bilhões.

Feitas essas exclusões, é possível observar que os encargos especiais se concentram basicamente em despesas com precatórios, compensação ao Fundo do RGPS, despesas do Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF) e financiamentos dos fundos regionais de desenvolvimento (Norte, Nordeste e Centro-Oeste), que cobrem cerca de dois terços da função (Gráfico 21).

GRÁFICO 20. GASTO PÚBLICO FEDERAL POR ÁREA (2016, EM R\$ BILHÕES E % DO TOTAL, A PREÇOS DE OUT/17)

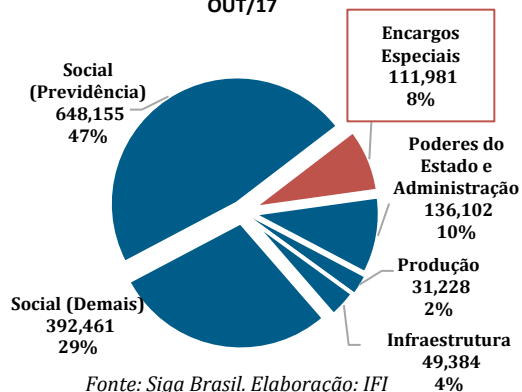
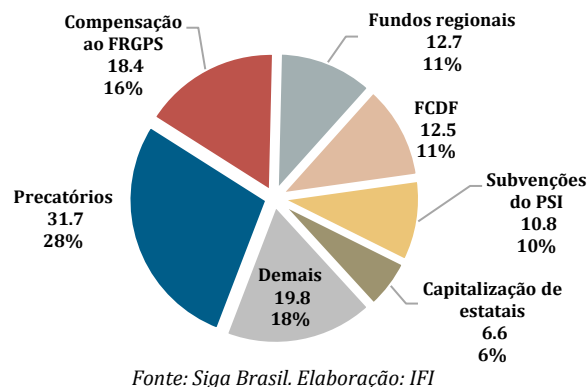


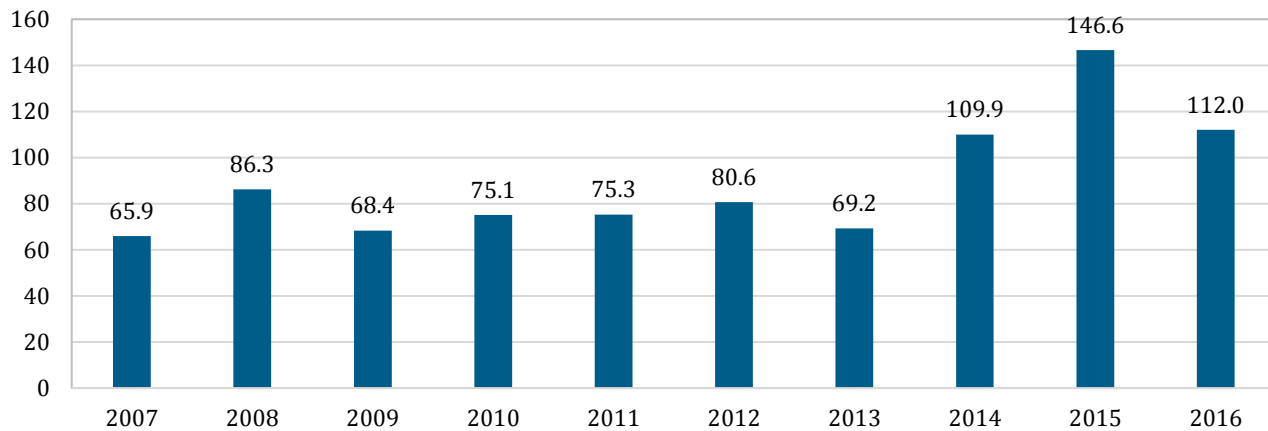
GRÁFICO 21. GASTOS EM ENCARGOS ESPECIAIS (2016, EM R\$ BILHÕES E % DO TOTAL, A PREÇOS DE OUT/17)



O gasto na função Encargos Especiais teve crescimento expressivo desde 2014 (Gráfico 22). Esse comportamento é explicado principalmente pelo crescimento das despesas com precatórios, que tiveram aumento real de 50% entre 2013 e 2016, pelo pagamento de passivos, em 2015, no âmbito do Programa de Sustentação do Investimento (PSI) e pela compensação ao fundo do Regime Geral de Previdência Social – FRGPS em razão da desoneração da folha de salários (Lei 12.546, de 2011).

⁹ Conforme Portaria do Ministério do Orçamento e Gestão nº 42, de 14 de abril de 1999.

**GRÁFICO 22. EVOLUÇÃO DAS DESPESAS EM ENCARGOS ESPECIAIS
(R\$ BILHÕES, PREÇOS DE OUT/17)**



Fonte: Siga Brasil. Elaboração: IFI